



ISSN 0385-0838

第 116 号

発行所

亜細亜大学アジア研究所

東京都武蔵野市境5-24-10

電話 0422 (54) 3111

郵便番号 180-8629

# 転機に立つ中国農村の教育制度

小林 熙 直

## 低い就学率と不登校問題

現在、中国の農村では教育管理体制の大幅な見直しが進展しつつある。農村における義務教育の管理主体が郷鎮政府から県政府レベルへと引上げられるとともに、教員給与の支払い方法の変更や貧困地域を中心に「一費制」などが実施されつつある。

農村における教育制度改革の直接の要因は、小中学生の就学率の低さ、教員の流出、老朽校舎の存在などであるが、その背景にあるのは、農村義務教育の管理主体である郷鎮政府における予算不足である。

以下では、中国農村の義務教育の現状と改革の方向を、郷鎮政府の財政赤字という背景を踏まえつつ紹介する。

中国政府は二〇〇〇年に、「両基」の実現を基本的に達成したと発表した。「両基」とは、九年義務教育の普及と青壮年非識字者の一掃を基本的に実現することであるが、義務教育の普及率には地域的に大きな差があることが指摘されている。それは、九年義務教育は人口の八五％をカバーしているが、一〇％では六年制、五％の未発達地域では三年制あるいは四年制が普及しているに過ぎないということである。また同時に、経済発展の遅れた西部地区の三七二県では「両基」の任務が達成されていないということも明らかにされている。

別の資料によれば、「普九」（九年義務教育）

## 目次

### ○ 転機に立つ中国農村の教育制度

…… 小林 熙直 …… (1)

### ○ ネパール山村の開発と自然環境保全

…… 飯島 正 …… (4)

### ○ 「国際中堅企業」の登場

…… 西澤 正樹 …… (6)

### ○ 中国と北朝鮮との国境貿易の実態

…… 李 虎男 …… (8)

### ○ 『アジアの窓』人間としての処身

…… 野副 伸一 …… (12)

が未達成の国家貧困救済対象県は、二〇〇二年の段階でも四三二県存在し、不登校率が五％を超える県も二五七存在するという。県の数が約二〇五〇であることを考えると、農村地域における義務教育には多くの問題が存在していることは容易に想像できよう。

### 「中国教育青書」の二〇〇三年版によれば、

二〇〇二年における全国平均の小学校入学率は九八・六％、中学入学率は九〇・〇％であるが、「普九」達成率は七六・六％に過ぎない。

この数字が示すのは、就学期間における不登校率の高さであろう。毎年五〇〇万人余の学齢児童が脱落している状況であり、特に「普九」の達成度の低い省としては、チベット（達成率四一・二％）、寧夏（四九・八％）、青海（五三・

九%)、海南(五四・八%)、甘肅(五五・四%)、貴州(五六・一%)、四川(五七・七%)などがある。

「青書」はこのように「普九」の未達成率と不登校率が高い要因として、ここ数年間における鄉村財政の赤字をあげている。例えば教育財源の不足による債務額は、湖北省二億元、陝西省一五億元などに達し、債権者が学校を封鎖したり、債務名義人である校長を殴打する事件などの発生も報告されている。農村で税费改革(税金と費用に関する改革)が実施されて依頼、鄉村財政は一段と悪化し、封鎖される学校も増加しているという。

また、貧困から「輟学」(不登校・退学)する小中学生も増加しており、湖北省のある市の二つの中学校の不登校率は十一・三―一七・五%と高く、ある県の二つの中学校のそれは二〇・一―二十二・八%に達しているとも報告されている。不登校には学習指導の方法や生活に直結した職業教育がなされていないなどの問題点も指摘されるが、最大の要因はやはり貧困であろう。

### 教員の給与の未払いと流出

農村地域では教員の質と待遇にも幾多の問題がある。例えば上述の「青書」では、教員資格の合格率(二〇〇一年)は、中学校の場合、都市の九二・三%に対し農村のそれは八四・七%と低く、大学卒の割合も都市の二三・五%に比較し九・四%と低い。

農村教員の質はその生活環境からすればやむを得ない部分もある。医療制度、住宅積立金制度が不備なうえ、十分な文献資料のない農村で

働きたい教員が多いはずがない。農村医療の担い手である合作医療制度(所報一一二号参照)は二〇〇三年から各省での実験が始まったばかりであり、全国的な規模で普及するのは二〇一〇年の見込みである。現状では入院手術の必要な病気は県庁所在地の病院まで行かねばならないし、その負担も重い。

税费改革は、農民の負担を軽減する目的で二〇〇〇年から本格化した。その過程で鄉村の財政支出を削減するために多くの小中学校の整理統合が行われ、大量の教員が配置転換や解雇の対象となった。これを契機に鄉村教員の流出が加速化したといわれるが、教員流出の主要因は改善されない賃金水準(都市より月額平均二〇〇―三〇〇元低い)と頻発する欠配であろう。農村教員の流出は河南省、湖北省では特に多いようであるが、二〇〇二年には雲南省の教員が隣国のベトナムへ流出したとの報告もある。

税费改革の先駆省である安徽省での調査(二〇〇〇年)によれば、三県一〇郷の人員費支出に占める教員人員費の割合は七五・三%と高く、郷によつては九三・一%に達していたという。全国レベルで見ると、二〇〇一年における農村小中学校教員に対する賃金未払い総額は四三〇億元の巨額に達するものと推計されている。一方、全国に約四万ある郷鎮政府の財政はほとんどが赤字で、二〇〇〇年末時点で平均四〇〇万元あった累積債務もほとんど償還されないばかりが増加している可能性すらある。

税费改革では、農民の負担してきた農業税、農業特産税、屠殺税のうち後の二つが廃止となり、農業税も段階的に廃止される方向にある。

また農民に対して統一的に徴収されてきた村の積立金や郷の統一徴収費などの経費(村や郷の公益事業費、教育費、人員費の財源)も農業税の付加税(正税の二〇%)とすることで一本化された。年間一五―三〇日あった役務も廃止され、公益・公共事業も村民代表大会で審議し、負担割当てが決定されるように改革された。

こうして農民の社会的負担は二〇〇三年末には三〇%以上も軽減されることになったが、その分鄉村財政の収入源が減ることとなったのである。黒龍江省の場合、改革によつて一、二一〇の郷鎮で一三億五〇〇〇万元もの財政収入不足が生じ、国や県からの財政補填(主に教育費)があつても赤字は解消できないとのことである。また、安徽省では農村教育費の二〇〇三年末までの累積債務は二〇億三〇〇〇万元に達し、多い県では六―七〇〇〇万元の負債があり、それを巡る係争が絶えない状況にあるという。問題は、郷村が統一的に徴収する経費に含まれていた教育附加税や教育資金の調達が廃止され、債務の返済が困難になったことばかりでなく、地域的な貧富の差が教育現場にまで影響を及ぼすようになったことである。

江蘇省など、全国にみて相対的に高い経済水準にある省では、財源不足は企業からの徴収で補えるが、それでも工商税収の多い蘇南と企業の少ない蘇北では税徴に差があり、それが小学生一人当りの教育費の差につながるということである。

### 農村教育改革の方向と課題

鄉村財政の逼迫に起因する学校封鎖などに対

応するため、中央政府は二〇〇三年八月から校長などが名義人となっている学校の債務を銀行、建設業者、個人などに分類し、それぞれ利子の引下げや水増し請求分を精査するなどして返済計画を作り、基本的に学校に債務を負わせる措置を講じつつある。

このような応急措置を取る一方、二〇〇一年からは、義務教育制度そのものの改革に着手している。二〇〇一年五月に公布された「基礎教育改革と発展に関する決定」では、二〇〇五年までに中学進学率を九〇％以上に、高校進学率を六〇％前後に引上げるなどの目標を示すとともに、農村義務教育の管理体制に関して以下のような具体的な方針を提起している。

①義務教育の管理主体を郷鎮から県レベルに引上げる。中央政府は予算配分を通じて貧困地区や少数民族地区を支援し、省政府は交付金が農村義務教育の発展に資するようにする。県政府は当該地区の義務教育に対し主要な責任を負い、教員賃金の統一的支給をする。校長は教育の管理をし、教学活動を指導する。

②二〇〇一年からは農村小中学校教員の賃金は県が管理し、郷鎮財政収入における教員賃金は県財政に組み入れる。

③老朽校舎の改築用資金の調達の規定に基づいて実行し、農民の義務労働で支援する。税费改革で教育関連財源の減った地区に対しては、改革前の水準を下回らない水準で予算を交付する。郷鎮政府や村民委員会は学校用地を手配する。

④流動人口の子女の教育は、流入地区の政府が管理主体となり、全日制公立小中学校で教育

を受ける権利を保障する。

⑤五・三制の義務教育を実行している地区では二〇〇五年までに六・三制にする。

この基礎教育に関する決定をより具体化したものとして、二〇〇二年五月には、「農村義務教育管理体制に関する通達」を公布している。第四章一五項目から構成される通達の概要は次のとおりである。

①農村義務教育の管理主体は県とする。県政府は経費の計画的配分、老朽校舎改築専用資金の確保などを統一的に行い、学齡期児童の入学、不登校の抑制、治安の維持など教育環境を整える。

②県政府は教員賃金を予算に計上し、個人口座に銀行振込みできるようにする。

③小中学生から徴収する雑費はすべて公用経費とし、教員の賃金、手当、福利厚生やインフラ建設に充当してはならない。

農村義務教育に関する一連の政策を総括したかたちで、二〇〇三年九月には「農村義務教育工作を更に強化することに関する決定」を通過している。そこでは農村小中学校における職業技術教育の強化や貧困世帯の子女を対象に「兩免一補」（学費と教科書代の免除および宿舍料の補助）措置の実施が義務付けられている。

この他、都市就労「農民工」（農民労働者）の子女の就学に関する通達が出されるなど、農村義務に関する政策は、ここ二、三年で急速に強化されつつあるが、その一方で依然として教育関連の「乱収費」（デタラメな経費の徴収）が社会問題となっている。この「乱収費」に関しては、上述の「教育青書」（二〇〇三年版）

が、〃止まることのない乱収費〃という一節を設けているほどである。

教育現場における「乱収費」は多岐にわたるが、共通しているのは定まった学費以外に多様な名目で経費を徴収することである。例えば、広東省では二〇〇七年を目処に義務教育における学費の全免を計画している一方で、小中学生に入学証明書を交付する見返りとして、農業税、敬老院費、保安費を徴収するなど、子供を人質にするような行為が報告されている。

このような極端な違法行為こそ少ないものの、定まった学費以外に法外な高額で課外補講費、服装費、期末試験費、卒業証明書発給費、衛生費、入学金などを徴収する例は検挙にいとまがない。また、農民労働者の子女に対する差別は法規面では解消されつつあるが、彼等は依然として「借読生」（学習の場を借りている学生）として扱われ、法外な入学金や「借読費」を負担させられているようである。

このような「乱収費」の横行に対処するため、最近各地で「一費制」（標準学費のみを徴収する制度）の実施が検討されているが、〃一次費〃（学費と抱き合わせて衛生費などを一度に徴収する）ではないかと揶揄される状況で、定着しつつあるとは言いがたいのが現状である。

農村教育の管理主体は郷鎮から県レベルへと引上げられたものの、四割の県は赤字財政である。長期的には農村教育の主管を省レベルに引上げるべきであろうし、少なくとも現時点では税费改革による郷鎮財政の減収分を中央が全面的に補う必要がある。

（こばやしひろなお・アジア研究所所長）